



Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2019

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Calonge Velázquez, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Ambrogio De Siano, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Ramón Terol Gómez, Salvatore Villani, Giovanni Martini.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

Cualificaciones profesionales y derecho de la Unión Europea

di Ramón Terol Gómez

(Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante)

Sumario

1. La afección de las libertades de circulación, establecimiento y libre prestación de servicios establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Consideraciones generales; 2. La Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales; 2.1. Antecedentes. De las Directivas sectoriales a las del sistema general, 2.2. La Directiva 2005/36/CE; 2.3. La reforma por la Directiva 2013/55/UE; 3. Titulaciones profesionales y Directiva de Servicios; 4. El futuro inmediato. La Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Abstract

The practice of the Member States of the European Union consisting in establishing requirements for access to the exercise of certain professions, conditioning it to obtain professional or academic qualifications, or establishing compulsory membership, may constitute a barrier or restriction to the freedoms of circulation and establishment established by the Treaty on the Functioning of the European Union, as well as the freedom to provide services. The aim of the present paper will be to study the regulations of the European Union that conditions that situation, that without prohibiting such practices, demand that the principle of proportionality be applied in this area. We will deal with the study of the most relevant Directives and pay special attention to both the Services Directive and the recent Directive (EU) 2018/985, of the European Parliament and of the Council, of June 28, 2018, regarding the proportionality test before adopting new profession regulations.

1. La afección de las libertades de circulación, establecimiento y libre prestación de servicios establecidas en el tratado de funcionamiento de la unión europea. Consideraciones generales

En el presente trabajo nos ocuparemos de cuál es la posición del Derecho de la Unión Europea (UE) cuando por parte de los distintos Estados miembro se somete o condiciona el ejercicio de una determinada profesión u oficio a la obtención de un título académico o profesional.

Exponiendo el régimen que al respecto se establece en el Derecho de la UE pretendemos, únicamente, proporcionar la información suficiente como para poder responder a la cuestión de si, el mismo, impone o puede llegar a imponer impedimentos –y en qué pueden consistir– al establecimiento por parte del legislador español de una profesión titulada en ámbitos determinados.

Comenzaremos señalando que asumimos la distinción conceptual aceptada por la doctrina que diferencia entre profesiones no reguladas y reguladas, debiendo distinguirse dentro de las segundas a las que tienen el carácter de titulada¹. Será por tanto regulada aquella profesión en la que los poderes públicos establecen un conjunto de requisitos para su ejercicio que la distinguen de la actividad profesional libre, y titulada cuando uno de esos requisitos sea un título académico y/o profesional. O como indicara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 42/1986, de 10 de abril de 1986, que en su Fundamento Jurídico Primero define como profesión titulada a aquella «profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia».

Esta situación no le puede resultar indiferente a las autoridades de la UE ya que, así considerada, puede suponer una restricción o barrera a la libertad de circulación y de establecimiento, así como a la libre prestación de servicios, pues constituyen pilares básicos en la consecución del mercado común y de la unión económica, que se encuentran en la actualidad en el Título IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La libertad de circulación supone, con arreglo al artículo 45.2 TFUE, «la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo», con lo que se viene a formular aquí el principio de igualdad de trato que se contiene en el artículo 18 TFUE, cuando dispone que «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y

¹ Por todos, CALVO SÁNCHEZ, I., «El derecho y las profesiones», *Revista Española de Educación Física y Deportes*, nº 425, 2019, págs. 65-91; ESPARTERO CASADO, J. y PALOMAR OLMEDA, A., «La regulación del ejercicio profesional en el deporte: delimitaciones conceptuales y una reflexión», *Revista Española de Educación Física y Deportes*, nº 399, 2012, pág. 49; SÁINZ MORENO, F., «Artículo 36», *Comentarios a las Leyes Políticas. La Constitución Española de 1978*, Vol. III, (Alzaga Villaamil, O., Dir.), Edersa, Madrid, 1983, pág. 515, y VÁZQUEZ GARRANZO, J., «Artículo 36», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I (Cazorla Prieto, L.M., Dir.; Palomar Olmeda, A., Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, págs. 108-1021.

sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad (...).

El apartado 3 del artículo 45 TFUE fija el contenido de la libre circulación de trabajadores que implicará los siguientes derechos, instrumentales de ésta: a) de responder a ofertas públicas de trabajo; b) desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales, y d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión. Todo ello, «sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública», y advirtiendo en el apartado 4 del mismo precepto que «las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la Administración pública».

Al respecto, el Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad, desarrollo directo de lo establecido hoy en el artículo 45 TFUE, en su artículo 1.1 fija con claridad que «todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado».

El beneficiario de los derechos que contiene la libre circulación que propugna el precepto transcrito será el trabajador por cuenta ajena, esto es, los trabajadores de un Estado miembro, asalariados o que realicen una actividad subordinada en otro Estado miembro².

Además, la libertad señalada ha de distinguirse de la de establecimiento, que recoge el artículo 49 TFUE, y que «(...) comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales». Frente a lo que recoge el artículo 45, aquí se hace referencia a las actividades profesionales y empresariales.

Especial importancia tiene a los efectos de nuestro estudio el artículo 53 TFUE, cuando dispone que:

² Sobre esta cuestión, por todos, DURÁN LÓPEZ, F., *Libertad de circulación y de establecimiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, EDILEX, Madrid, 1986; CHUECA SANCHO, A.G., «La libertad de circulación de trabajadores en el EEE», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 35, 2014, págs. 83-111, y las obras colectivas *Libertad de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia* (García Murcia, J., Dir.), Juruá Editorial, Lisboa, 2016 y *Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Treinta años en la Unión: XXXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (Gorelli Hernández, J.; Coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2017.

«1. A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.

2. En cuanto a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, la progresiva supresión de las restricciones quedará subordinada a la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros».

Está además la libre prestación de servicios, señalando el artículo 56 TFUE que «(...) quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación» (apartado 1), considerándose como servicios «(...) las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Los servicios comprenderán, en particular: a) actividades de carácter industrial; b) actividades de carácter mercantil; c) actividades artesanales; d) actividades propias de las profesiones liberales (...)» (artículo 57 TFUE).

Determinaciones que se completan, en lo que a la igualdad de trato se refiere, con lo dispuesto en el artículo 61 TFUE cuando establece que

«En tanto no se supriman las restricciones a la libre prestación de servicios, cada uno de los Estados miembros aplicará tales restricciones, sin distinción de nacionalidad o residencia, a todos los prestadores de servicios a que se refiere el párrafo primero del artículo 56».

Hechas estas precisiones, tenemos que el concreto contenido de los indicados derechos, sobre lo que se ha pronunciado repetidamente tanto el TJUE como la doctrina, está en el TFUE y en los Reglamentos que, como el antes señalado, gozan de aplicabilidad directa³. Pero estos derechos, dejando de lado la problemática que se desprende de la exclusión de los empleos en las Administraciones públicas⁴, no se otorgan con carácter absoluto y puede excepcionarse por las razones ya apuntadas de orden público, seguridad y salud pública. Excepciones estas que se predicán también respecto de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, y vienen a suponer una reserva de soberanía en favor de los Estados miembros.

³ Sobre ello, por todos, ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 4ª ed., Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2014, págs.151-163.

⁴ Puede consultarse PALOMAR OLMEDA, A, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 11ª ed., Dykinson, Madrid, 2016, págs. 276-283, y ALONSO GARCIA, R., "¿Inconstitucionalidad sobrevenida del Tratado CEE?. Sobre el acceso a la función pública de los ciudadanos comunitarios", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 76, octubre-diciembre 1992, págs. 599-614.

La realización de los indicados derechos la encontramos en distintas Directivas, destacando especialmente en lo que la libre prestación de servicios se refiere la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. De ella nos ocuparemos más adelante.

En lo que al reconocimiento de títulos o cualificaciones profesionales se refiere, en los inicios de la UE tras la aprobación del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se estableció un período transitorio de doce años que concluía el 1 de enero de 1970, dividido en tres etapas de cuatro años, en el que los Estados se comprometían a no establecer más restricciones, aprobándose Directivas a fin de facilitar tal transición⁵. En las mismas, «no se establecía propiamente un mecanismo de reconocimiento de títulos, sino que se basaban en la acreditación de un período de experiencia profesional previa»⁶.

Transcurrido el indicado período, la jurisprudencia del TJUE fue clara al apreciar la aplicación directa del Tratado y considerar inadmisibles restricciones a la libertad de establecimiento basadas únicamente en el requisito de la nacionalidad. Resultó en este punto significativa la STJUE de 21 de junio de 1974 (As. 2/74) respecto de la profesión de abogado, y sobre todo la posterior STJUE de 28 de abril de 1977 (As. 71/76), donde se declaró que:

«El hecho de exigir a un nacional de un Estado miembro que pretende ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro, como es la Abogacía, el título nacional previsto por la legislación del país de establecimiento, cuando el título que el interesado obtuvo en su país de origen ha sido objeto de convalidación por parte de la autoridad competente con arreglo a la legislación del país de establecimiento y le ha permitido, de este modo, superar con éxito las pruebas especiales del examen de aptitud para la profesión de que se trata, constituye, aun en defecto de las Directivas previstas en el artículo 57, una restricción incompatible con la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 52 del Tratado».

A partir de estas premisas, fueron aprobándose Directivas cuyo objeto venía a ser la armonización y coordinación entre los Estados de las condiciones mínimas que deben reunir los títulos o cualificaciones exigibles para acceder al ejercicio de algunas profesiones, momento previo al marco que está vigente y que será objeto de nuestra atención. A ello vamos a referirnos seguidamente.

⁵ A ello se refiere SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La configuración jurídica de las profesiones tituladas en España y en la Comunidad Económica Europea*, Consejo de Universidades, Madrid, 1988, págs. 189-191.

⁶ UNIÓN PROFESIONAL, *El ejercicio de las profesiones tituladas en el marco de los derechos fundamentales. Ponencia de estudio* (Múzquiz Vicente-Arche, G., Dir.), Madrid, octubre de 2013, pág. 412.

2. La direttiva relativa al riconoscimento de cualificaciones profesionales.

2.1. Antecedentes de las directivas sectoriales a las del sistema general.

Transcurrido el período transitorio a que nos hemos referido, y dada la jurisprudencia del TJUE, se comenzaron a promulgar desde 1975 distintas Directivas conocidas como “sectoriales” referidas a las profesiones de médico, médico especialista, enfermeros de cuidados generales, odontólogos, veterinarios, matronas, arquitectos y farmacéuticos. Tales Directivas se dirigieron a armonizar los requisitos de formación exigidos en cada profesión, estableciendo un procedimiento de reconocimiento automático de títulos entre los distintos Estados, estableciendo listados de los susceptibles de reconocimiento, y facilitando la libre circulación de profesionales en los indicados sectores. Directivas todas estas que en su mayor parte se refundieron en la Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999 por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias⁷.

Así reguladas las indicadas profesiones, se promulgaron posteriormente Directivas que pretendían establecer un «sistema general» de reconocimiento de títulos. La primera de ellas fue la Directiva 89/48/CE, de 21 de diciembre de 1989, relativa al sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que certifican formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, donde se viene a establecer que el Estado miembro en que se regule una profesión reconocerá las calificaciones obtenidas en otro Estado miembro y permitirá que el poseedor de estas calificaciones ejerza sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro en las mismas condiciones que sus nacionales, lo que se aplicará a todas las profesiones para las que se requiera una formación de nivel superior que no hayan sido objeto de una Directiva específica que establezca un reconocimiento mutuo de los títulos.

Su artículo 1 incluía determinados conceptos destacando el de *profesión regulada*, definida como «la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta profesión en un Estado miembro» (letra c), y el de *actividad profesional regulada*, que se considera a «una actividad profesional cuyo acceso, ejercicio o alguna de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro estén sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título (...)» (letra d).

El mecanismo de reconocimiento que se instaura consiste, en términos generales, en establecer el principio básico del reconocimiento legal por parte del Estado miembro de acogida, y como excepción el reconocimiento por parte del Estado miembro de

⁷ Cumplida referencia a las Directivas mencionadas se ofrece en UNIÓN PROFESIONAL, op. cit., págs. 417-426.

acogida tras una compensación en forma de una prueba de aptitud, cuando dicho Estado miembro demuestre que existe una diferencia sustancial entre la formación exigida y la formación adquirida, o la acreditación de experiencia profesional previa, cuando la formación del migrante sea de una duración inferior a la exigida en el Estado miembro de acogida.

Posteriormente se promulgó la Directiva 92/51/CE, del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE, y que venía principalmente referida a los títulos de carácter no universitario.

Las dos Directivas fueron modificadas por la Directiva 2001/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, que introdujo en la Directiva 89/48/CE el concepto de *formación regulada*⁸, incluyendo como novedad la obligación de tomar en consideración las titulaciones obtenidas en terceros países que hayan sido reconocidas por Estados miembros.

En lo que se refiere a la trasposición a nuestro ordenamiento de las indicadas Directivas⁹, la 89/48/CE fue incorporada mediante el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, y la 92/51/CE por el Real Decreto 1396/1995, de 14 de agosto.

Asimismo, la Directiva 1999/42/CE, fue objeto de trasposición a nuestro ordenamiento con la aprobación del Real Decreto 253/2003, de 28 de febrero.

La promulgación de estas Directivas lo que vienen es a reconocer las facultades de los Estados de condicionar el ejercicio de determinadas profesiones a la obtención de un título sea este académico o profesional, razón por la cual vienen a instaurar un sistema de reconocimiento que facilite a los nacionales de los distintos Estados miembros ejercer en otro que no sea el de origen la profesión u oficio de que se trate.

Ya vimos lo que dispone el TFUE al respecto, pero lo cierto es que los Estados no son entera y completamente libres para establecer condiciones o requisitos para el ejercicio de una profesión. En esto ha incidido la jurisprudencia del TJUE, destacando la STJUE de 30 de noviembre de 1995 (As. C-55/94), que explicita la doctrina con meridiana claridad en sus párrafos 35 a 38, que transcribimos a continuación:

«(35) No obstante, el acceso a algunas actividades por cuenta propia y su ejercicio pueden estar supeditados a la observancia de determinadas disposiciones legales,

⁸ De acuerdo con la nueva letra d) bis del artículo 1, formación regulada es “toda formación que: esté directamente orientada al ejercicio de una profesión determinada, y comprenda un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad, en un centro de enseñanza superior o en otro centro de un nivel de formación equivalente y, en su caso, la formación profesional, período de prácticas profesionales o práctica profesional requerida además del ciclo de estudios postsecundarios; la estructura y nivel de la formación profesional, período de prácticas profesionales o práctica profesional se determinarán en las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas del Estado miembro afectado o serán objeto del control o aprobación por la autoridad designada a tal fin”.

⁹ A ello se refieren, por todos, ESPARTERO CASADO, J. y PALOMAR OLMEDA, A., *Titulaciones y regulación del ejercicio profesional en el deporte: bases y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2011, págs. 82-86, y JIMÉNEZ SOTO, I., *El ordenamiento profesional de las titulaciones del deporte*, Bosch, Barcelona, 2001, págs. 116-122.

reglamentarias o administrativas, justificadas por razones de interés general, tales como las normas de organización, de aptitud, de deontología, de control y de responsabilidad (véase la sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765, apartado 12). Estas disposiciones pueden prever, en particular, que el ejercicio de una actividad específica quede reservado, según el caso, a aquellas personas que sean titulares de un diploma, certificado u otro título, a las que pertenezcan a un Colegio profesional o bien a las que estén sometidas a determinada disciplina o control. Dichas disposiciones pueden también establecer los requisitos para la utilización de los títulos profesionales, como el de “avvocato”.

(36) Cuando el acceso a una actividad específica, o su ejercicio, esté supeditado a tales requisitos en el Estado miembro de acogida, el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir dichos requisitos. Esta es la razón por la que el artículo 57 prevé que el Consejo adoptará Directivas, como la mencionada Directiva 89/48, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, por una parte, y para la coordinación de las disposiciones nacionales relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, por otra.

(37) Sin embargo, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véase la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I- 1663, apartado 32).

(38) Del mismo modo, los Estados miembros no pueden, al aplicar sus disposiciones nacionales, dejar de tomar en consideración los conocimientos y aptitudes ya adquiridos por el interesado en otro Estado miembro (véase la sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 15). Por consiguiente, están obligados a tener en cuenta la equivalencia de los diplomas (véase la sentencia Thieffry, antes citada, apartados 19 y 27) y, llegado el caso, a efectuar una comparación entre los conocimientos y aptitudes exigidos por sus disposiciones nacionales y los del interesado (véase la sentencia Vlassopoulou, antes citada, apartado 16)».

2.2. La Directiva 2005/36/CE.

Todas las Directivas antes indicadas fueron derogadas y sustituidas por la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, donde «aunque se mantienen los fundamentos esenciales del sistema anterior, incluyendo la distinción entre un régimen general y un reconocimiento basado en la coordinación de las

condiciones mínimas de formación, la Directiva incorpora importantes elementos nuevos y principios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia»¹⁰.

Se mantuvieron vigentes, no obstante, algunas Directivas referidas a la libre prestación de servicios en determinados ámbitos y no al reconocimiento de cualificaciones profesionales, como fue el caso de la Directiva 77/249/CEE, del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, entre otras¹¹.

En cuanto a la Directiva 2005/36/CE, si bien se reconoce que los Estados miembros deben conservar la facultad de fijar el nivel mínimo de cualificación necesaria para garantizar la calidad de las prestaciones que se realicen en su territorio, estos

«(...), no deben obligar a un nacional de un Estado miembro a adquirir las cualificaciones que dichos Estados generalmente se limitan a determinar mediante referencia a los diplomas expedidos en el ámbito de su sistema, cuando la persona de que se trate haya obtenido la totalidad o parte de dichas cualificaciones en otro Estado miembro. En consecuencia, es conveniente establecer que todos los Estados miembros de acogida en los que esté regulada una profesión estén obligados a tener en cuenta las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro y a considerar si éstas corresponden a las que dichos Estados exigen. No obstante, este régimen general no impide que un Estado miembro imponga a toda persona que ejerza una profesión en su territorio requisitos específicos motivados por la aplicación de las normas profesionales justificadas por el interés general. Éstas se refieren, en particular, a las normas en materia de organización de la profesión, a las normas profesionales, incluidas las deontológicas, y a las normas de control y de responsabilidad. Por último, la presente Directiva no tiene por objeto interferir con el interés legítimo de los Estados miembros en impedir que algunos de sus ciudadanos puedan substraerse de una manera abusiva de la aplicación del Derecho nacional en materia de profesiones»¹².

Por lo demás, permanece inalterable el sistema de reconocimiento establecido por la Directivas que la precedieron, consistente en términos generales en que tal reconocimiento deberá solicitarse a la autoridad competente del Estado de acogida, que examinará individualmente el caso y comprobará tanto que la profesión regulada que el solicitante desea ejercer en el Estado de acogida es la misma para la que está plenamente cualificado en su Estado miembro de procedencia, como que la duración y el contenido mismo de su formación no se diferencian sustancialmente de las

¹⁰ ESPARTERO CASADO, J. y PALOMAR OLMEDA, A., *Titulaciones y regulación del ejercicio profesional en el deporte: bases y perspectivas*, op. cit., pág. 87.

¹¹ Pueden señalarse, por ejemplo, la Directiva 77/249/CEE, de 22 de marzo de 1977 y la Directiva 98/5/CE, de 16 de febrero de 1998 relativas a la profesión de abogado. Sobre ello, por todos, LLANO SÁNCHEZ, M., «Libre circulación y exigencia de títulos y acreditaciones profesionales», *Libertad de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia* (García Murcia, J., Dir.), Juruá Editorial, Lisboa, 2016, págs. 71-90.

¹² Así se indica en el párrafo 11 del preámbulo de la Directiva.

requeridas en el Estado de acogida. En el caso de que las profesiones sean las mismas y si las formaciones son, en conjunto, similares, la autoridad deberá reconocer su titulación sin más. No obstante, si existen diferencias sustanciales entre las profesiones debido a la duración o contenido de su formación, podrá imponer lo que se denomina una “medida compensatoria”, consistente en la exigencia de la realización de un período de prácticas profesional o de una prueba de aptitud, que deberá superarse para el reconocimiento del título.

Su transposición al ordenamiento español tuvo lugar con la aprobación del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. Norma esta última que adapta determinadas Directivas en el ámbito de la libre circulación de personas, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumania a la UE, y que modificó la Directiva 2005/36/CE.

2.3. La reforma por la Directiva 2013/55/UE

Queda referirnos a la fundamental Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) nº 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»).

Esta norma, como modificaciones significativas, vino a simplificar el procedimiento de reconocimiento, junto con otras iniciativas como la Tarjeta Profesional Europea, que se configura como una prueba electrónica de que su titular ha superado los controles administrativos y le han sido reconocidas sus cualificaciones profesionales por el país donde quiere trabajar o establecer, o de que cumple las condiciones para prestar servicios de forma temporal en ese país, que es el de acogida. Ello pretende ser una herramienta para la movilidad y estará disponible, en principio, para cinco profesiones que son enfermería, farmacia, fisioterapia, agentes de la propiedad inmobiliaria y guías de montaña.

Asimismo, y como señala el párrafo 35 del preámbulo de la Directiva, «(...) A raíz de la experiencia positiva de la evaluación mutua realizada en virtud de la Directiva 2006/123/CE, conviene incluir un sistema de evaluación análogo en la Directiva 2005/36/CE. Los Estados miembros deben notificar las profesiones que regulen y los motivos de esta medida y debatir entre ellos sus conclusiones. Este sistema debe contribuir a la mejora de la transparencia en el mercado de los servicios profesionales». Dentro de la indicada simplificación, resulta de especial interés las obligaciones de transparencia que asumen los Estados miembros, que atendiendo a lo dispuesto en el

nuevo artículo 59 de la Directiva 2005/36/CE, deben notificar a la Comisión, a más tardar el 18 de enero de 2016 la lista de las profesiones reguladas existentes, «(...) especificando las actividades que incluye cada profesión, y una lista de la formación regulada, y de la formación de estructura particular, a que se refiere el artículo 11, letra c), inciso ii), en su territorio¹³. Todo cambio de estas listas también deberá notificarse sin demora injustificada a la Comisión. La Comisión creará y mantendrá actualizada una base de datos de acceso público con las profesiones reguladas, que incluya una descripción general de las actividades cubiertas por cada profesión» (apartado 1).

Ello, junto al resto de información que se obligan a facilitar los Estados respecto de las titulaciones, especificando las actividades que incluye cada profesión, la formación regulada y los eventuales requisitos de adhesión a una organización o colegio profesional, ha dado lugar a la Base de Datos de Profesiones Reguladas, que es de acceso público e incluye una descripción general de las actividades cubiertas por cada profesión, disponible de momento sólo en inglés, alemán y francés¹⁴.

Especialmente relevante es el contenido del apartado 3 del nuevo artículo 59 de la Directiva, pues establece que:

«Los Estados miembros examinarán si, en su ordenamiento jurídico, los requisitos que limitan el acceso a una profesión o su ejercicio a los titulares de un título de formación específica, en particular la utilización de títulos profesionales y las actividades profesionales autorizadas sobre la base de dicho título, denominados en el presente artículo “requisitos”, son compatibles con los principios siguientes:

- a) los requisitos no podrán ser ni directa ni indirectamente discriminatorios por razón de nacionalidad o de lugar de residencia;
- b) los requisitos deberán estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) los requisitos deberán ser los adecuados para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo».

Compartir esta información y comunicarla a la Comisión es lo que se denomina «evaluación mutua», lo que debe realizarse en los plazos y en las condiciones que señalan los apartados 4 al 9 de la Directiva 2013/55/UE.

Asimismo, y en el plano conceptual, la nueva Directiva señala ahora en la letra m) del apartado ii) del artículo 3 que «razones imperiosas de interés general» son las «razones reconocidas como tales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión

¹³ Dentro del artículo 11, relativo a los niveles de cualificación, se refiere a «(...) una formación regulada o, en el caso de profesiones reguladas, una formación profesional de estructura particular, con competencias que vayan más allá de lo dispuesto en el nivel b, equivalente al nivel de formación indicado en el inciso i), si esta formación confiere un nivel profesional comparable y prepara a un nivel comparable de responsabilidades y funciones, a condición de que el título vaya acompañado de un certificado del Estado miembro de origen».

¹⁴ Está accesible en: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage> Acceso el 2 de julio de 2019.

Europea»¹⁵.

Los mandatos de la Directiva se hicieron efectivos el 18 de enero de 2016, una vez transcurrido el plazo de transposición, teniendo esta lugar en España –con evidente retraso– al promulgarse el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI). Norma esta que, además, ha derogado el Real Decreto 1837/2008.

3. Titulaciones profesionales y directiva de servicios

Como explicara LOZANO¹⁶, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein por el nombre del comisario europeo que la impulsó, se aprobó con el objetivo de la eliminación de las barreras entre Estados en el ámbito de la prestación de servicios. La Directiva de Servicios pretende, por tanto y siguiendo a la indicada autora,

«posibilitar que los prestadores de un servicio en un Estado miembro puedan también desempeñarlo sin trabas innecesarias en el territorio de los restantes, pero para ello, como paso previo y necesario, acomete una liberalización del mercado de servicios dentro de cada uno de los Estados miembros, suprimiendo, minimizando o racionalizando los requisitos administrativos exigidos para la realización de todas estas actividades. Subyace a la Directiva de Servicios la convicción -bastante fundada, por otra parte- de que los principios propios de los modelos de las economías intervenidas y del principio del Estado social, vigentes en Europa a partir de la Primera Guerra Mundial, han llevado a un nivel de intervención pública excesiva en el mercado de servicios mediante el establecimiento de requisitos y títulos habilitantes previos que dificultan el acceso al mercado, desincentivan la puesta en práctica de iniciativas empresariales y generan importantes costes de transacción (...)»¹⁷.

La Directiva pretende que el mercado interior de la UE implique un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de servicios, incluyendo libertad de establecimiento y libre prestación de servicios dentro de la UE.

¹⁵ A ello se refieren, por todos, BORRAJO INIESTA, I. y DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «Libre establecimiento y libre prestación de servicios. Reconocimiento de cualificaciones profesionales», *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI. Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria* (Beneyto Pérez, J.M., Dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, especialmente págs. 524-529.

¹⁶ LOZANO CUTANDA, B., «*Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa (silencio positivo, declaración responsable y comunicación previa)*», *Working Paper IE Law School*, AJ8-161, 25-03-2010, págs. 1-19.

¹⁷ *Ibidem*, págs.3-4

Para conseguir este objetivo es necesario eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros y posibilitar dentro del espacio europeo un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible.

La eliminación de barreras prevista en la Directiva conlleva en último término posibilitar a los consumidores de los servicios mayor transparencia e información, proporcionar a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos. Y como establece la propia Directiva, los obstáculos más importantes para la libre circulación de servicios los podemos resumir en el hecho de tener que realizar en cada Estado miembro excesivos trámites administrativos para realizar servicios por parte de las empresas, especialmente PYME, la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas, y la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros.

La eliminación de obstáculos jurídicos para posibilitar la libre circulación de servicios es un objetivo prioritario para mejorar el empleo y así fue fijado en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo del 2000. Para conseguirlo se exigen diversas reformas en los procedimientos de actuación de las Administraciones de los Estados miembros. Consisten algunas en la simplificación de los procedimientos de intervención y decisión (artículo 5), o de la tramitación de los expedientes y la cooperación entre autoridades administrativas (ventanilla única, artículo 6) o, la mejora de la información de los usuarios e interesados y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información (artículos 7 y 8).

Sin entrar en el amplio alcance de la Directiva y su transposición en España¹⁸, diremos que el ámbito de aplicación de la Directiva se fija en su artículo 2 y excluye su aplicación en algunos sectores, además de a la fiscalidad¹⁹.

¹⁸ Sobre ello tenemos un importante aporte bibliográfico. Pueden consultarse, por todos, los trabajos de DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Quo Vadis Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 22, 2007, págs. 237-280, y del mismo autor «La directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior y su transposición en el ordenamiento jurídico español», Fuentes, J.R., Casado, L. y Gifreu, J., (Dirs.), *Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho Administrativo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013, págs. 37-70; LOZANO CUTANDA, B., *op. cit.*, pp. 1-19; MUÑOZ MACHADO, S., «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 21 (2009), págs. 1-15; RIVERO ORTEGA, R., «Reformas del Derecho Administrativo para 2010: la difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39, 2009, págs. 51-80, y las obras colectivas De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., (Dirs.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE, relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009; Rivero Ortega, R. (Dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas*, Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2009; Fuentes, J.R., Casado, L. y Gifreu, J. (Dirs.), *Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, y el número monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Número Extraordinario 12. El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo, 2010.

¹⁹ Los sectores excluidos, de acuerdo con el precepto, son:

- «a) los servicios no económicos de interés general;
- b) los servicios financieros, como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos y asesoría sobre inversión, incluidos los servicios

Señalar que la expresión «servicios no económicos» se orienta hacia los servicios que no son provistos en intercambio de una contrapartida económica. Estas actividades no constituyen un servicio en el sentido del artículo 57 TFUE y, en consecuencia, no están completamente cubiertas por la Directiva. Por tanto, los «servicios de interés general no económicos», como son por ejemplo los servicios que no son provistos contra remuneración en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria nacional, no están cubiertos por la Directiva de Servicios.

El principio general es la prohibición de intervenciones autorizatorias de carácter previo, y a tal fin el artículo 9.1 de la Directiva establece a este propósito que los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización, cuando se cumpla un triple condicionamiento: a) que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador; b) que la necesidad de establecer un régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general; y c) que el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser eficaz.

Para que, en los casos en que se decida establecer un régimen de autorización, éste sea lo menos gravoso y limitativo posible para las libertades de servicios que se trata de proteger, y para ello el artículo 10 de la Directiva establece una serie de principios a los que necesariamente han de ajustarse los regímenes de autorización: no ser discriminatorios, estar justificados en «una razón imperiosa de interés general», ser proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles.

El marco regulatorio de los regímenes de autorización, se completa en la Directiva

enumerados en el anexo I de la Directiva 2006/48/CE;

c) los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por las Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE y 2002/58/CE;

d) los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado;

e) los servicios de las empresas de trabajo temporal;

f) los servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado;

g) los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión, y la radiodifusión;

h) las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas;

i) las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el artículo 45 del Tratado;

j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado;

k) los servicios de seguridad privados;

l) los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración».

fijando, por una parte, prohibiciones absolutas de algunos requisitos, que se consideran directamente restrictivos de las libertades de establecimiento y libre prestación de servicios, y por otro una relación de requisitos que pueden ser potencialmente restrictivos, pero susceptibles de ser implantados si se cumplen los condicionamientos que la propia Directiva establece. La primera relación de requisitos absolutamente prohibidos conforma la denominada «lista negra», que recoge el artículo 14, y que son los siguientes:

«(1) requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o, en lo que se refiere a las sociedades, el domicilio social, y, especialmente:

a) requisito de nacionalidad para el prestador, su personal, las personas que posean capital social o los miembros de los órganos de gestión y supervisión,

b) requisito de residir en el territorio nacional para el prestador, su personal, las personas que posean capital social o los miembros de los órganos de gestión y supervisión;

2) prohibición de estar establecido en varios Estados miembros o de estar inscrito en los registros o colegios o asociaciones profesionales de varios Estados miembros;

3) limitaciones de la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario y, especialmente, la obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en el territorio nacional, o limitaciones de la libertad de elección entre establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial;

4) condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento, con excepción de las previstas en los instrumentos comunitarios en materia de energía;

5) aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general;

6) intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes, con excepción de los colegios profesionales y de las asociaciones y organismos que actúen como autoridad competente; esta prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general;

7) obligación de constituir un aval financiero, de participar en él o de suscribir un seguro con un prestador u organismo establecido en el territorio nacional. Ello no afectará a la posibilidad de los Estados miembros de exigir garantías de un seguro o

financieras como tales, ni a los requisitos relativos a la participación en fondos colectivos de compensación, por ejemplo, para miembros de colegios u organizaciones profesionales;

8) obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros existentes en el territorio nacional o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio».

En lo que a la libre prestación de servicios se refiere, el apartado 2 del artículo 16 establece que:

«Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos:

- a) obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional;
 - b) obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida la inscripción en un registro o en un colegio o asociación profesional que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario;
 - c) prohibición de que el prestador se procure en el territorio nacional cierta forma o tipo de infraestructura, incluida una oficina o un gabinete, necesaria para llevar a cabo las correspondientes prestaciones;
 - d) aplicación de un régimen contractual particular entre el prestador y el destinatario que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente;
 - e) obligación de que el prestador posea un documento de identidad específico para el ejercicio de una actividad de servicios, expedido por las autoridades competentes;
 - f) requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte integrante de la prestación de servicios, con excepción de los necesarios para la salud y la seguridad en el trabajo;
 - g) las restricciones de la libre circulación de servicios contempladas en el artículo 19²⁰».
- La otra lista, conocida como «lista gris», recoge la relación de requisitos que se consideran potencialmente restrictivos, pero que pueden establecerse siempre que el Estado miembro acredite, tras someterlos a evaluación, que son necesarios, proporcionados y no discriminatorios, como luego veremos. Está establecida en el artículo 15 de la Directiva, bajo la rúbrica general «requisitos por evaluar» y son los siguientes:

«a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de

²⁰ Establece el indicado precepto lo siguiente: «Los Estados miembros no podrán imponer al destinatario requisitos que restrinjan la utilización de servicios prestados por un prestador establecido en otro Estado miembro, en particular los siguientes requisitos:

- a) obligación de obtener una autorización de las autoridades competentes nacionales o de hacer una declaración ante ellas;
- b) limitaciones discriminatorias de las posibilidades de concesión de ayudas económicas debido a que el prestador esté establecido en otro Estado miembro o en función del lugar de ejecución de la prestación».

- la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;
- b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular;
 - c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;
 - d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE o de los previstos en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad;
 - e) prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional;
 - f) requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados;
 - g) tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar;
 - h) obligación de que el prestador realice, junto con su servicio, otros servicios específicos».

Prestemos especial atención al establecido en la letra d), que hace referencia expresa a la Directiva 2005/36/CE. Además, cuando la Directiva de Servicios remite el concepto mismo de «profesión regulada» a lo que se indica en la señalada Directiva (artículo 4.11). Todo ello sin perjuicio de indicar la Directiva de Servicios que «La disposición sobre la libre prestación de servicios no debe aplicarse a los casos en que los Estados miembros, de conformidad con el Derecho comunitario, reservan una actividad a una profesión en particular, por ejemplo, la obligación de reservar la prestación de asesoría jurídica a los abogados»²¹.

Para imponer los Estados los requisitos señalados, deben cumplir con una serie de condiciones que establece expresamente el artículo 15.3 de la Directiva y que son:

- «a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;
- b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado».

Respecto de la libre prestación de servicios, en los mismos términos se pronuncia el apartado 1 del artículo 16 de la Directiva de Servicios, precepto que en su apartado 3 señala que «Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el

²¹ Parágrafo 88, del preámbulo.

apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho comunitario, sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos»

Como vemos, prácticamente los mismos condicionantes que se imponen, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, a la decisión de regular el ejercicio profesional en un ámbito concreto sometiénolo a condicionantes, como antes vimos.

En la operativa misma de la Directiva, esta distingue entre el supuesto de requisitos ya establecidos, respecto de los que los Estados han de informar cuáles tienen previsto mantener y explicar por qué consideran que se dan los requisitos del artículo 15.2 (artículo 15.5), y los que hayan de establecerse en el futuro. A este respecto, la Directiva prevé que a partir del 28 de diciembre de 2006 sólo se podrán establecer si se cumple con los requisitos indicados (artículo 15.6), incluyendo además un mecanismo de comunicación a la Comisión, que opera del modo que establece el apartado 7 del mismo artículo 15:

«Los Estados miembros notificarán a la Comisión cualquier nueva disposición legal, reglamentaria o administrativa en la que se prevean requisitos contemplados en el apartado 6, motivándolos. La Comisión comunicará dichas disposiciones a los demás Estados miembros. Esta notificación no impedirá a los Estados miembros adoptar las disposiciones en cuestión.

En el plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación, la Comisión examinará si estas nuevas disposiciones son compatibles con el Derecho comunitario y, si procede, adoptará una decisión en la que solicite al Estado miembro de que se trate que no las adopte o que las derogue.

La notificación de un proyecto de ley nacional de acuerdo con la Directiva 98/34/CE cumplirá a la vez con la obligación de notificación establecida en la presente Directiva».

Junto a todo lo anterior, y sin perjuicio de las reformas parciales introducidas en el régimen de los colegios profesionales a partir de la Directiva²², señalar finalmente que para cumplir en España con todos los anteriores objetivos de la Directiva se adoptó una opción legislativa de transposición ciertamente compleja, que comenzó con la denominada «Ley paraguas», esto es, con la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que se dicta toda ella con la condición de norma básica

Además, a estas modificaciones legislativas en el ámbito estatal siguieron las necesarias reformas de los servicios de competencia autonómica o local,

²² Por todos, CARLÓN RUIZ, M., «El impacto de la transposición de la directiva de servicios en el régimen de los colegios profesionales», *Revista de Administración Pública*, nº 183, septiembre-diciembre 2010, págs. 99-137, y POMED SÁNCHEZ, L.A., «Actividades profesionales y colegios profesionales», *Revista Aragonesa de Administración Pública. Número Extraordinario 12. El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, 2010, págs. 379-406.

produciéndose la transposición central en el ámbito de la Administración General del Estado se produjo con la publicación de la Ley 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incluso modificó la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

4. El futuro inmediato. La directiva (ue) 2018/985, del parlamento europeo y del consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Apuntado el indicado marco jurídico, hay que reconocer que su aplicación no puede considerarse del todo satisfactoria. Tenemos en este sentido, en 2015, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas»²³.

En el apartado de ese documento titulado «Hacer del mercado sin fronteras para los servicios una realidad concreta», la Comisión Europea, partiendo del reconocimiento de la importancia de los servicios profesionales reconoce que «las empresas y los profesionales todavía se encuentran con demasiados problemas cuando operan más allá de las fronteras. Encuentran obstáculos derivados de las diferencias —y, a veces, incoherencias— en la regulación de las profesiones y “actividades reservadas” en los distintos países de la UE, barreras reglamentarias innecesarias a la prestación de servicios y una falta de claridad y previsibilidad en determinados sectores clave para quienes quieren prestar un servicio en otros Estados miembros»²⁴. Y si bien la Directiva de servicios y la de las cualificaciones profesionales ha supuesto todo un avance, «(...) el ejercicio de evaluación mutua realizado en los dos últimos años a raíz de la revisión de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales ha puesto de manifiesto que la regulación de profesiones similares varía sustancialmente de un Estado miembro a otro, y lo mismo ocurre con las reservas de actividades»²⁵.

Sin perjuicio de otras medidas que se proponen²⁶, la Comisión señala que «(...)

²³ COM (2015) 550 final. Bruselas, 28.10.2015.

²⁴ *Ibidem*, pág. 8.

²⁵ *Ibidem*, pág. 9.

²⁶ Señala la Comisión al respecto, en el apartado de las acciones a adoptar, lo siguiente: «La Comisión pondrá en marcha una iniciativa legislativa para introducir un pasaporte de servicios, acompañado de un formulario de notificación armonizado y un repositorio electrónico de documentos, con el fin de incrementar la seguridad jurídica y reducir las barreras para los prestadores de servicios que deseen acceder a otros mercados de la UE para ampliar sus actividades. Además, seguirá mejorando el acceso a los servicios profesionales a nivel nacional y de la UE mediante la emisión de orientaciones periódicas que determinen las necesidades concretas de reforma para Estados miembros y profesiones específicos con regulación injustificada. La Comisión también propondrá un marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente o propongan otra adicional. Por último, la Comisión propondrá medidas legislativas para abordar barreras reglamentarias tales como las

establecerá un marco analítico para uso de los Estados miembros cuando revisen la regulación vigente de los profesionales o propongan otra nueva. Este marco incluirá una metodología para evaluar de manera exhaustiva la proporcionalidad de la regulación de los profesionales. Los Estados miembros tendrán que demostrar que los objetivos de interés público no pueden alcanzarse de otro modo que limitando el acceso a las actividades de los profesionales en cuestión o la conducta en el ejercicio de tales actividades»²⁷.

Ha de tenerse en cuenta también la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2005/36/CE en lo que respecta a la regulación y a la necesidad de reformar los servicios profesionales²⁸. En la misma, se pone de relieve que no todos los Estados miembros han cumplido con las obligaciones que se establecían en la Directiva, y especialmente en su artículo 59. De ahí que la Resolución «Pide a los Estados miembros que apliquen en su totalidad el artículo 59 de la Directiva 2005/36/CE y redoblen sus esfuerzos para garantizar una mayor transparencia en sus regulaciones profesionales, aspecto esencial para la movilidad de los profesionales en toda la Unión, puesto que se necesita disponer de información completa de todos los Estados miembros para poder trazar un panorama detallado de las profesiones reguladas a escala de la Unión»²⁹, y desde luego que «Lamenta que algunos Estados miembros no consultaran debidamente a las partes interesadas pertinentes en la fase de elaboración de los planes de acción nacionales; considera que es necesario garantizar un flujo transparente de información entre los organismos públicos y las partes interesadas a fin de abordar de manera eficaz los problemas y retos que afectan a las profesiones; aboga por una participación más amplia de las partes interesadas en el futuro, no solo con vistas a la elaboración de los planes de acción nacionales, sino también con anterioridad a la reforma de la regulación de las profesiones, de modo que todas puedan expresar sus opiniones»³⁰.

A esta necesidad respondió con la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, de 10 de enero de 2017³¹, que tras una prolongada tramitación, fue aprobada como la Directiva (UE) 2018/985, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas

diferencias en cuanto a los requisitos relativos a la forma jurídica y la participación en el capital, las restricciones multidisciplinarias en servicios empresariales clave y, si procede, los requisitos organizativos de las empresas de construcción. La Comisión revisará la evolución de los mercados y, si es necesario, adoptará medidas en relación con los requisitos en materia de seguro aplicables a las empresas y los prestadores de servicios de la construcción». *Ibidem*, pág. 11.

²⁷ *Ibidem*, pág. 10.

²⁸ P8_TA (2018)0019.

²⁹ Apartado 10.

³⁰ Apartado 11.

³¹ 2016/0404 (COD), COM (2016) 822 final. Bruselas, 10.1.2017.

regulaciones de profesiones.

El objeto de la Directiva es la creación de un marco jurídico para la realización de evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a una profesión regulada o su ejercicio o de modificar las ya existentes. Como señalara la Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía Española, «se traslada claramente la carga de la prueba ex ante de la proporcionalidad de toda regulación profesional a los Estados miembros, además de armonizar los criterios formales y materiales que deben regir ese examen previo»³².

El artículo 3 de la Directiva asume las definiciones utilizadas en Directiva 2005/36/CE, y añade dos más: «actividades reservadas» y «títulos profesionales protegidos». Las primeras son «una modalidad de regulación de una profesión en la que el acceso a la actividad profesional o grupo de actividades profesionales está reservado, de forma directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a miembros de una profesión regulada con una cualificación profesional específica, incluidos los casos en los que la actividad se comparte con otras profesiones reguladas» (letra b), y el segundo «una modalidad de regulación de una profesión en la que el uso del título en una actividad profesional o grupo de actividades profesionales está sujeto, de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una cualificación profesional específica y en la que el uso indebido de dicho título está sujeto a sanciones » (letra a).

Se establece a continuación la obligación de los Estados miembros de realizar una evaluación de proporcionalidad ex ante, fundamentada en pruebas cualitativas y, cuando sea posible, cuantitativas, de lo que se ocupa el artículo 4 («Evaluación previa de nuevas medidas y seguimiento»), recordando el artículo 5 el fundamental principio de no discriminación al disponer que «Cuando se introduzcan nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o se modifiquen las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, los Estados miembros velarán por que dichas disposiciones no sean directa ni indirectamente discriminatorias por motivos de nacionalidad o residencia.»

La principal cuestión de fondo, esto es, en qué términos se puede entender justificada una restricción al acceso o al ejercicio de una profesión regulada, es objeto de atención en el artículo 6 de la Directiva.

En este sentido, tras fijar que los Estados miembros «(...) se asegurarán de que las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, que pretenden introducir y que las

³² “La directiva relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (Informe 7/2018)”, *Informes 2018. Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía Española. Edición Especial XII Congreso Nacional de la Abogacía. Valladolid 2019, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 204.*

modificaciones de disposiciones ya existentes que pretenden realizar estén justificadas por objetivos de interés público» (artículo 6.1), se explicita a continuación qué motivos pueden ser justificativos sin aportar un *numerus clausus* de los mismos e incluyendo muchos ya recogido por la jurisprudencia del TJUE:

«Los Estados miembros considerarán, en particular, si las disposiciones a las que se refiere el apartado 1 están objetivamente justificadas por motivos de orden público y seguridad o salud públicas, o por razones imperiosas de interés general, como: la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social; la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores; la garantía de una buena administración de justicia; la garantía de la equidad de las transacciones comerciales; la lucha contra el fraude y la prevención del fraude fiscal y la evasión fiscal, y la salvaguardia de la eficacia de la supervisión fiscal; la seguridad en el transporte; la protección del medio ambiente y del entorno urbano; la sanidad animal; la propiedad intelectual; la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional; los objetivos de política social; y los objetivos de política cultura» (artículo 6.2).

Se deja claro, a continuación, que «las razones de naturaleza puramente económica o los motivos puramente administrativos no constituirán razones imperiosas de interés público que justifiquen una restricción en el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio», tal y como reza el apartado 3 y último del indicado artículo 6.

En lo que al test de proporcionalidad se refiere, su realización es consecuencia de la obligación que se impone a los Estados miembros de, antes de introducir nuevas disposiciones o modificar las existentes para restringir el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, evaluar si las mismas son necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo que pretenden y no van más allá de lo necesario, tal y como reza el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva, rubricado «proporcionalidad».

Además de los requisitos y condicionantes que veremos, establece el apartado 5 del señalado artículo 7 que cuando lo dispuesto en el mismo –que seguidamente veremos– «afecte a la regulación de las profesiones del ámbito de la salud y tenga implicaciones para la seguridad de los pacientes, los Estados miembros tendrán en cuenta el objetivo de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana».

Comienza estableciendo el apartado 2 del artículo 7 que cuando los Estados miembros valoren la indicada necesidad y proporcionalidad de las disposiciones, las autoridades competentes de los mismos deberán considerar –entendemos que en todo caso– lo siguiente:

a) la naturaleza de los riesgos relacionados con los objetivos de interés público perseguidos, en especial los riesgos para los destinatarios de los servicios, incluidos los consumidores, para los profesionales o para terceros;

b) si las normas existentes, ya sean específicas o más generales, como las recogidas en la normativa relativa a la seguridad de los productos o en la normativa en materia de

protección de los consumidores, resultan insuficientes para alcanzar el objetivo que se persigue;

c) la idoneidad de la disposición en lo relativo a su adecuación para lograr el objetivo perseguido y si refleja realmente dicho objetivo de manera congruente y sistemática y, por tanto, aborda los riesgos detectados de forma similar a otras actividades comparables;

d) la repercusión en la libre circulación de personas y la libre prestación de servicios dentro de la Unión, en la libertad de elección de los consumidores y en la calidad del servicio prestado;

e) la posibilidad de utilizar medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de interés público; a los efectos de la presente letra, cuando las disposiciones estén justificadas solamente por la protección de los consumidores y cuando los riesgos detectados se limiten a la relación entre el profesional y el consumidor y, por tanto, no perjudiquen a terceros, los Estados miembros valorarán, en particular, si el objetivo puede alcanzarse mediante medios menos restrictivos que la reserva de actividades;

f) el efecto de las disposiciones nuevas o modificadas, cuando se combina con otras disposiciones que restringen el acceso a la profesión, o su ejercicio, y en particular el modo en que las disposiciones nuevas o modificadas combinadas con otros requisitos contribuyen a alcanzar el mismo objetivo de interés público, y si son necesarias para ello³³».

Se establece también en el mismo apartado 2 del precepto, que los Estados miembros

³³ A los efectos de la aplicación de lo establecido en esta letra f) del precepto, el apartado 3 del mismo establece al respecto que «los Estados miembros evaluarán el efecto probable de las disposiciones nuevas o modificadas en combinación con uno o más requisitos, teniendo en cuenta que dichos efectos pueden ser tanto positivos como negativos, y en especial los siguientes:

a) actividades reservadas, título profesional protegido o cualquier otra forma de regulación en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2005/36/CE;

b) obligación de seguir un desarrollo profesional continuo;

c) normas relativas a la organización de la profesión, la ética profesional y la supervisión;

d) adhesión obligatoria a una organización u organismo profesionales, regímenes de inscripción o autorización, en particular cuando dichos requisitos impliquen la posesión de una cualificación profesional específica;

e) restricciones cuantitativas, en particular, requisitos que limiten el número de autorizaciones para la práctica de una profesión o que establezcan un número mínimo o máximo de empleados, directivos o representantes en posesión de cualificaciones profesionales específicas;

f) requisitos relativos a una forma jurídica específica o a la participación en el capital o la gestión de una sociedad, en la medida en que dichos requisitos estén directamente vinculados al ejercicio de la profesión regulada;

g) restricciones territoriales, incluidos los supuestos en que la profesión esté regulada en partes del territorio de un Estado miembro de manera distinta al modo en que se regula en otras partes de ese territorio;

h) requisitos que restrinjan el ejercicio conjunto o en asociación de una profesión regulada, así como normas de incompatibilidad;

i) requisitos relativos a la cobertura de seguro u otros medios de protección personal o colectiva en relación con la responsabilidad profesional;

j) requisitos de conocimiento de idiomas, en la medida necesaria para la práctica de la profesión;

k) requisitos en cuanto a tarifas fijas mínimas o máximas;

l) requisitos en materia de publicidad».

deberán considerar elementos adicionales cuando «sean pertinentes para la naturaleza y el contenido de la disposición que se introduce o modifica». Estos son los siguientes:

- «a) la relación entre el alcance de las actividades que abarca una profesión o que se reservan a ella y la cualificación profesional exigida;
- b) la relación entre la complejidad de las tareas consideradas y la necesidad de que las personas que las ejerzan posean cualificaciones profesionales específicas, en especial en lo que se refiere al nivel, la naturaleza y la duración de la formación o la experiencia exigidas;
- c) la posibilidad de obtener la cualificación profesional mediante itinerarios alternativos;
- d) si las actividades reservadas a determinadas profesiones pueden o no compartirse con otras profesiones, y por qué;
- e) el grado de autonomía en el ejercicio de una profesión regulada y la repercusión de las disposiciones organizativas y de supervisión en la consecución del objetivo perseguido, en especial cuando las actividades relacionadas con una profesión regulada se ejercen bajo el control y la responsabilidad de un profesional debidamente cualificado;
- f) los avances científicos y tecnológicos que pueden reducir o aumentar efectivamente la disparidad en la información entre profesionales y consumidores».

Establecido todo lo anterior, y como regla de cierre en lo que se refiere a la efectiva aplicación del principio de proporcionalidad, el apartado 4 del prolijo artículo 7 de la Directiva establece la obligación de los Estados –previa a introducir nuevas disposiciones o de modificar las existentes- de garantizar «el respeto del principio de proporcionalidad de los requisitos específicos relacionados con la prestación de servicios de modo temporal u ocasional, que se regula en el Título II de la Directiva 2005/36/CE)», cuya rúbrica es «Libre prestación de servicios)» y comprende los artículo 5 a 9.

Respecto de tales requisitos, el indicado precepto de la Directiva (UE) 2018/958 señala expresamente una inscripción temporal que se produzca automáticamente o una adhesión pro forma a una organización u organismo profesionales (letra a); una declaración previa o cualquier otro requisito equivalente (letra b), y el pago de una tasa, o cualquier importe, que se exija por los trámites administrativos, relativa al acceso a una profesión regulada, o a su ejercicio, en que incurre el prestador del servicio (letra c).

Lo anterior no resultará de aplicación a las medidas destinadas a garantizar el respeto de las condiciones de empleo aplicables que los Estados miembros aplican de conformidad con el Derecho de la UE.

Adicionalmente, se establece la obligación de informar a todas las partes interesadas antes de introducir nuevas medidas y de ofrecerles la posibilidad de expresar su

opinión (artículo 8), así como el intercambio de información entre autoridades competentes de distintos Estados miembros, a fin que el Estado miembro que pretenda reformar una profesión pueda recabar información sobre la experiencia de otros Estados miembros (artículo 10). Finalmente, el artículo 11 se remite a las disposiciones sobre transparencia contenidas en el artículo 59 de la Directiva 2005/36/CE.

Sin perjuicio del avance que supondrá la efectiva aplicación de la Directiva (UE) 2018/958, no puede dejar de tenerse en cuenta que cabe esperar más reformas en este ámbito dada la persistente insatisfacción de las autoridades de la UE respecto de la actual regulación de los servicios profesionales, tal y como se indica en la ya referida Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2005/36/CE, en lo que respecta a la regulación y a la necesidad de reformar los servicios profesionales.

Sobre el alcance y eficacia de la Directiva, se prevé en la misma que cada cinco años la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe al respecto, debiendo emitirse el primero, a más tardar, el 18 de enero de 2024, tal y como establece el artículo 12 de la Directiva.

Por el momento, fecha en la que los Estados deben tener en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva –de lo que habrán de informar inmediatamente a la Comisión Europea– es el 30 de julio de 2020. Y el reto no es menor, pues como señala la Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía Española, en cada profesión se debe demostrar a la Comisión Europea que «un nivel mínimo de calidad del servicio es indispensable para la protección del consumidor, cliente paciente o usuario ...; ese mínimo de calidad guarda un estrecho vínculo con determinadas medidas regulatorias...», y que «la cantidad de información a la que, gracias a los avances científicos y tecnológicos, pueden tener hoy acceso los particulares, no reemplaza el tratamiento ordenado y jerarquizado de la misma que asegura la actuación de un profesional»³⁴.

No queda mucho para que acabe el plazo otorgado y no nos consta que en España se haya comenzado a gestar la trasposición de la Directiva, lo que afectará decisiva y principalmente a todas aquellas profesiones que careciendo de regulación se juzgue de interés general regularlas, como es el caso de las profesiones en el ámbito deporte que actualmente están siendo el objeto de atención por distinta legislación aprobada cada vez por más Comunidades Autónomas sin que el Estado se haya decidido a asumir el papel de regulador³⁵.

³⁴ “La directiva relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (Informe 7/2018)”, op. cit., pág. 220, a donde pertenece el texto entrecomillado en el párrafo.

³⁵ Sobre ello, por todos, ESPARTERO CASADO, J., “Por la necesaria intervención estatal en la regulación de las profesiones del deporte”, *CCD. Cultura, Ciencia, Deporte*, vol. 11, nº 31, 2016, págs. 17-26, y PALOMAR OLMEDA, A., “Viabilidad de una ley estatal ordenadora de la profesión”, *Revista Española de Educación Física y Deportes*, nº 425, 2019, págs. 103-130.

Hay mucho trabajo por hacer y muchas respuestas que dar, no sólo en ese ámbito, con lo que como indican CÓRDOBA y MARTÍN, «resulta crucial, por ello, abordar la casuística de cada profesión y hacerlo en la línea marcada desde Europa»³⁶. Seguimos a la espera.

³⁶ CÓRDOBA AZCÁRATE, E. y MARTÍN VILLALBA, M.D., “La aplicación del Test de proporcionalidad”, *Revista Española de Educación Física y Deportes*, nº 425, 2019, pág. 64.